

# PRAVO NA MEĐUNARODNI SAOBRAĆAJ I PROMETNE SANKCIJE UJEDINJENIH NARODA - NEGACIJA JEDNOG TEMELJNOG PRAVA DRŽAVE?

Doc. dr. sc. Davorin Lapaš\*

UDK 341.655

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: lipanj 2007.

*U radu se obrađuje odnos između prometnih sankcija Ujedinjenih naroda predviđenih odredbom članka 41. Povelje Ujedinjenih naroda i jednoga od temeljnih prava države - prava na međunarodni saobraćaj. Polazeći od, u međunarodnopravnoj znanosti općenito prihvaćenoga tzv. "negativnog" sadržaja toga prava uobličena tek u dužnosti nesprječavanja ostvarenja takvoga saobraćaja između države-objekta tih sankcija i ostalih država (ponajprije članica Ujedinjenih naroda), u radu se analizira pravna priroda sadržaja prometnih sankcija, kao i pitanje efikasnosti i etičnosti takvih mjera polazeći od njihove specifičnosti glede subjekata tzv. "privatnog sektora" kako u ulozi neposrednih primjenitelja, tako i u ulozi subjekata neposredno pogođenih odnosnim mjerama.*

*Ključne riječi: međunarodne prometne sankcije, Ujedinjeni narodi, temeljna prava država*

## I. UVOD

Dana 24. listopada 1970., točno 25 godina nakon osnivanja Ujedinjenih naroda, Opća je skupština te svjetske organizacije usvojila jedan od do danas najvažnijih dokumenata na kojima počiva suvremena međunarodna zajednica: Deklaraciju o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda,<sup>1</sup> donoseći u njoj

\* Dr. sc. Davorin Lapaš, docent Pravnog fakulteta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

<sup>1</sup> Rezolucija Opće skupštine Ujedinjenih naroda A/res./2625(XXV), od 24. listopada 1970. Za tekst Rezolucije na hrvatskom jeziku vidi u: Lapaš, D., Šošić, T. M.(ur.), *Međunarodno javno pravo - izbor dokumenata*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2005, str. 52-59.

kodifikaciju, ali i progresivni razvoj sedam takvih načela.<sup>2</sup> Mnoga su od njih, nesumnjivo već stoljećima prije za mnogobrojne pravnike, političare, filozofe, ili barem sanjare,<sup>3</sup> bila jamstvo boljeg svijeta, “čiji će naraštaji biti spašeni od užasa rata”.<sup>4</sup>

Pa ipak, barem jedno od tih načela bitno je obilježilo suvremeno razumijevanje te gotovo “izlizane” sintagme: “međunarodnog mira i sigurnosti”. “Dužnost država da međusobno surađuju u skladu s Poveljom”,<sup>5</sup> utjelovljena istodobno u jednom od pet “klasičnih” temeljnih prava države - prava na međunarodni saobraćaj<sup>6</sup> - proširila je stoljetno poimanje mira i sigurnosti među narodima. Gotovo poput poimanja “zdravlja” danas bitno šireg od puke odsutnosti bolesti,<sup>7</sup> pojam “međunarodnog mira i sigurnosti” spomenutim je načelom postao daleko

<sup>2</sup> Spomenuta deklaracija govori o progresivnom razvoju i kodifikaciji sljedećih načela: a) načelo da se države u svojim međunarodnim odnosima moraju uzdržavati od prijetnje silom ili upotrebe sile, koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda; b) načelo da države moraju rješavati svoje međunarodne sporove mirnim sredstvima, na takav način da ne budu ugroženi međunarodni mir, sigurnost i pravda; c) dužnost, u skladu s Poveljom, da ne interveniraju u poslove unutrašnje nadležnosti drugih država; d) dužnost država da međusobno surađuju u skladu s Poveljom; e) načelo ravnopravnosti i samoodređenja naroda; f) načelo suverene jednakosti država; g) načelo da države moraju u dobroj vjeri ispunjavati svoje obveze u skladu s Poveljom. Za Deklaraciju se stoga često i koristi naziv Deklaracija sedam načela; *ibid.*

<sup>3</sup> Tako npr. L'Abbé de Saint-Pierre, *Projet de traité pour rendre la paix perpetuelle entre les souverains chretiens, pour maintenir toujours le Commerce libre entre les Nations, pour affermir beaucoup davantage les Maisons Souveraines sur le Trône*, Utrecht, Antoine Schouten Marchand Librairie, MDCCXVII; Tchéou-Weï, S., *Essai sur l'Organisation juridique de la Société internationale*, Geneve, Paris, Librairie Atar, Librairie Georges Crès & Cie, 1917; Alvarez, A., *Le droit international nouveau*, Paris, Éditions Pedone, 1959.

<sup>4</sup> Tako, Povelja Ujedinjenih naroda i započinje riječima: “Mi, narodi Ujedinjenih naroda, odlučni da spasimo buduće naraštaje od užasa rata...”; za tekst Povelje Ujedinjenih naroda vidi: *Narodne novine - međunarodni ugovori*, br. 15, 1993.

<sup>5</sup> Usp. *supra*, bilj. 2.

<sup>6</sup> Uz pravo na međunarodni saobraćaj, među tzv. temeljnim pravima države navode se: pravo na opstanak, pravo na nezavisnost (suverenost), pravo na jednakost te pravo na štovanje; vidi npr. Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., *Međunarodno pravo*, sv. 1, Zagreb, Školska knjiga, 1998, str. 90-101.

<sup>7</sup> Tako, Ustav Svjetske zdravstvene organizacije već u svom uvodu određuje: “Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity”. Constitution of the World Health Organization, *United Nations Treaty Series*, sv. 14, 1948, str. 186-285.

više od puke odsutnosti rata. Uostalom, već sami Ujedinjeni narodi, primjerice kroz nadležnosti svog Ekonomskog i socijalnog vijeća,<sup>8</sup> određuju se i kao organizacija s ciljem tzv. "pozitivne suradnje" među narodima, pokazujući tako sa svoje strane da "na dnu" sve skepse i razočaranja u ostvarivanju mira među državama ipak ostaje više onoga što ih povezuje nego onoga što ih sukobljuje (premda dijalektički pravni *genius* ne suprotstavlja nužno ni to dvoje).

Pa ipak, članak 41. Povelje Ujedinjenih naroda poznaje mjere prekida "ekonomskih odnosa te željezničkih, prometnih, zračnih, poštanskih, telegrafskih, radio i drugih sredstava veze, kao i prekid diplomatskih odnosa",<sup>9</sup> kao svojevrsnu međunarodnopravnu "sankciju". Kakav je odnos takve "sankcije" sa spomenutom "dužnošću država da međusobno surađuju", a kakav s "pravom" države na međunarodni saobraćaj?

Da bismo pokušali odgovoriti na ta pitanja, čini se nužnim pobliže sagledati oba pojma - kako spomenuto subjektivno pravo države, tako i sankciju čiji ga sadržaj povrjeđuje te, dakako, njihov međusobni odnos. Krenimo, stoga, upravo tim redom.

## II. PRAVO NA MEĐUNARODNI SAOBRAĆAJ

Pravo na međunarodni saobraćaj jedno je od, spomenuli smo, "klasičnih" temeljnih prava države. Ono, uostalom, nalazi svoje mjesto i u već navedenoj tzv. Deklaraciji sedam načela, uobličeno u "dužnosti država da međusobno surađuju u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda".<sup>10</sup> Pa ipak, treba spomenuti da sam koncept "temeljnih prava države" svoje priznanje duguje zapravo školi prirodnog prava, koja je, promatrajući državu kao najznačajniji subjekt međunarodnopravnog sustava, nastojala izjednačiti ga s položajem pojedinca u unutrašnjim pravnim sustavima država. Takvom analogijom pokušavalo se postaviti donekle čvršće temelje međunarodnom pravu kao, rekao bi zacijelo Austin, "primitivnijem" pravnom sustavu, gotovo poistovjećenom s "karikom koja nedostaje" u pretpostavljenom razvoju normativnih sustava od moralnog do pravnog.<sup>11</sup> No, takva "slabašna", horizontalna, moralu slična struktura jed-

<sup>8</sup> Vidi npr. čl. 61-72. Povelje Ujedinjenih naroda; za tekst Povelje vidi *supra*, bilj. 4.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Vidi *supra*, bilj. 2.

<sup>11</sup> Vidi Austin, J., *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1954, str. 9-33.

nog normativnog sustava poput međunarodnog prava treba biti promatrana u kontekstu prirode subjekata čije odnose takav normativni sustav uređuje. Suverenost je jedan od konstitutivnih elemenata države, pa i njezin *condicio sine qua non*. Ona, nadalje, implicira suverenu jednakost država, a ova pak horizontalnu, nehijerarhijsku strukturu svakog normativnog, pa tako i pravnog sustava kojemu su države (najznačajniji) subjekti.

Pravo države na međunarodni saobraćaj kao da gotovo savršeno oslikava takvu, vertikalnom, hijerarhijskom, unutrašnjem pravnom sustavu države skoro posve stranu koncepciju subjektivnog prava čija realizacija, ali što je još važnije i povredivost (sankcijom toga istog međunarodnopravnog sustava) ovisi o volji ostalih subjekata toga istog, decentraliziranog sustava.

Internacionalisti će, tako, rado reći kako je upravo specifičnost toga temeljnog prava države u njegovu isključivo "negativnom sadržaju", ili pak izostanku tzv. "pozitivnog sadržaja" toga prava.<sup>12</sup> Drugim riječima, ne postoji, kao "naličje" toga prava ujedno i dužnost ostalih država, ili uopće drugih međunarodnopravnih subjekata da aktivno ostvaruju sadržaj spomenutoga prava, tj. održavaju ma kakav saobraćaj s nekom državom. Naprotiv, sadržaj prava na međunarodni saobraćaj uobličen je tek u dužnosti ostalih međunarodnopravnih subjekata da odnosnoj državi ne priječe takav saobraćaj sa svim onim međunarodnopravnim subjektima koji s njom takav saobraćaj žele ili - u kontekstu ovoga rada bolje rečeno - pravno mogu ostvarivati.<sup>13</sup>

Pritom, važno je reći da, unatoč mogućim lingvističkim dvojabama, sadržaj prava na međunarodni saobraćaj u jeziku međunarodnopravne struke obuhvaća daleko više od pukog održavanja prometnih veza - željezničkih, pomorskih ili zračnih - kako ih navodi članak 41. Povelje Ujedinjenih naroda.<sup>14</sup> Pravo na međunarodni saobraćaj, baš kao i sankcije koje ga pogađaju, obuhvaća i telegrafski, radio, pa i uopće sav telekomunikacijski saobraćaj, a u širem smislu i održavanje ekonomskih, pa i diplomatskih odnosa između država. Pa ipak, prometne sankcije Ujedinjenih naroda i njihov odnos prema sukladnom sadržaju spomenutoga subjektivnog međunarodnog prava na saobraćaj dobit će prvenstvo u ovome radu.

<sup>12</sup> Vidi npr. Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.*, (bilj. 6), str. 99.

<sup>13</sup> *Ibid.*; vidi i *infra*, poglavlje V.

<sup>14</sup> Za tekst Povelje Ujedinjenih naroda vidi *supra*, bilj. 4.

### III. POJAM SANKCIJE U MEĐUNARODNOM PRAVU

Promatrajući različite pravne sustave, gotovo da je nemoguće pronaći neki od njih kojeg bi pravna priroda bila u doktrini toliko vezana uz postojanje sankcije kao što je to slučaj upravo s međunarodnim pravom. Tako, dok neki autori, ustrajući na dokazivanju neovisnosti pravne prirode međunarodnog prava od sankcije, nepostojanje sankcije promatraju gotovo kao njegov specifikum,<sup>15</sup> drugi u međunarodnom pravu prepoznaju sankciju u njezinu općeteorijskom značenju punitivne, *per se* protupravne mjere usmjerene protiv prekršitelja dane primarne norme,<sup>16</sup> naravno, uvažavajući njezinu determiniranost općim obilježjima svakog, pa tako i međunarodnog pravnog sustava.<sup>17</sup> Takva podijeljenost, međutim, češće je posljedica različitog tumačenja iste stvarnosti ili, preciznije, istih oblika osiguranja sekundarne efikasnosti međunarodnopravnih normi nego raznolikosti koja nesumnjivo postoji među njima. Uostalom, posvemašnji nesklad definicija međunarodnopravne sankcije možda najbolje svjedoči o tome. Pogledamo li mnogobrojna određenja međunarodnopravne sankcije prisutna u doktrini međunarodnog prava, mogli bismo, parafrizirajući D'Amata, zaključiti kako bi bilo zapravo teško reći što uopće sankcija nije.<sup>18</sup> Dok je neki doživljavaju kao sredstvo koje ima spriječiti da "zločinački narodi porobe miroljubive",<sup>19</sup> drugi je vide tek kao sredstvo ostvarenja moći u svjetskom poretku.<sup>20</sup> Određujući sankciju međunarodnog prava kao "mjeru pritiska"

<sup>15</sup> Usp. Morgenthau, H., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, 1949, str. 228-230.

<sup>16</sup> Usp. npr. Brierly, J. L., Waldock, H., *The Law of Nations*, Oxford, Oxford at Clarendon Press, 1963, str. 101.

<sup>17</sup> Usp. Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*, sv. 2, Paris, de Boccard, 1923, str. 174.

<sup>18</sup> Usp. D'Amato, A., *International Law: Process and Prospect*, Irvington, New York, Transnational Publishers, Inc., 1995, str. 11.

<sup>19</sup> Takva shvaćanja susrećemo, primjerice, uoči osnutka Lige naroda; vidi npr. Ribotovo stajalište, u: Bourgeois, L.V.A., *Le pacte de 1919 et la Société des Nations*, Paris, Bibliothèque Charpentier, 1919, str. 43.

<sup>20</sup> Köchler, H., The United Nations Sanctions Policy and International Law, *The Turkish Yearbook of International Relations*, sv. XXII, 1992, str. 4-5.

na državu,<sup>21</sup> ili pak sredstvo utjecaja na politiku njezine vlade,<sup>22</sup> ona se, tako shvaćena posve neovisno o deliktu, daleko prije doima kao sredstvo ostvarenja vlastitih interesa članova međunarodne zajednice nego kao institut normativnog sustava upravljen na zaštitu njegovih normi. Takvo shvaćanje sankcije međunarodnog prava rezultiralo je, čini se, kod nekih autora nastojanjima u smjeru diferencijacije pojma "međunarodne sankcije", kao redovitog sredstva u ostvarenju interesâ subjekata - prvenstveno država - na razini međunarodnih političkih odnosa, od pojma "sankcije međunarodnog prava" u smislu "institucionalizirane, autorizirane punitivne mjere" međunarodne zajednice protiv prekršitelja međunarodnopravne norme.<sup>23</sup> Ipak, takva nastojanja, čini nam se, nisu značajniji doprinos razjašnjenju sankcije međunarodnog prava, već, rekli bismo, upravo suprotno, legitimiziraju ionako "devalviranu" upotrebu pojma "sankcije" kroz takvu suvišnu dihotomiju.

Daleko zanimljivijim izgleda nam, stoga, osvrnuti se na "pravne" definicije međunarodnopravne sankcije - dakle one utemeljene na općim pravnoteorijskim određenjima toga pojma. Premda je tek posljednjih desetljeća, posebice zahvaljujući radu Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo, pojam sankcije međunarodnog prava donekle jasnije uklopljen u materiju odgovornosti država za kršenje međunarodnog prava,<sup>24</sup> međunarodnopravna je doktrina, upirući se na opće pravnoteorijsko ishodište, zapravo već stoljećima, a

<sup>21</sup> Usp. Shearer, I. A.(ur.), *Starke's International Law*, London, Boston, Dublin, Durban, Edinburgh, Kuala Lumpur, San Juan, Singapore, Sydney, Toronto, Wellington, Butterworths, 1994, str. 25. Chandhoke, tako, međunarodnopravnu sankciju i izrijekom poistovjećuje s "mjerama vanjske politike"; Chandhoke, N., *The Politics of U.N. Sanctions*, New Delhi, Gitanjali Publishing House, 1986, str. 6.

<sup>22</sup> Vidi npr. Aćimović, Lj., Sankcije Ujedinjenih nacija: iskustva i dileme u posthladnoratovskoj eri međunarodnih odnosa, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, br. 1-3, 1995, str. 63; usp. Wolcott, L.K., Seeking Effective Sanctions, *Emory International Law Review*, sv. 11, br. 1, 1997, str. 356.

<sup>23</sup> Usp. Doxey, M., Sanctions revisited, *International Journal*, sv. XXXI, 1975-6, str. 58.

<sup>24</sup> Vidi A/CN.4/SER.A/1979/Add.1(Part 1), *Yearbook of the International Law Commission*, sv. II, dio 1, 1979, str. 39-66; vidi i: Dupuy, P.-M., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 1993, str. 365. Ipak, pojam "sankcije" iz izvješća R. Aga Komisija za međunarodno pravo ubrzo je zamijenila znatno neodređenijom sintagmom "mjera dopuštena međunarodnim pravom" ("*a measure legitimate under international law*"), odnosno pojmom "protumjera" ("*countermeasures*"); vidi: A/CN.4/SER.A/1979/Add.1(Part 2), *Yearbook of the International Law Commission*, sv. II, dio 2, 1979, str. 93. Slično tomu, Komisija je i općeteorijski pojam "delikta" zamijenila novoizmišljenim, ograničenijim pojmom "međunarodno protupravnog čina" ("*internationally wrongful act*").

osobito početkom 20. stoljeća, međunarodnopravnu sankciju promatrala kao punitivnu reakciju međunarodne zajednice na delikt. Krenemo li, uostalom, od već spomenutog Grotiusova određenja sankcije kao “*malum passionis quod infligitur ob malum actionis*”,<sup>25</sup> preko stajališta britanskog Kraljevskog instituta za međunarodne odnose koji međunarodnopravnu sankciju određuje kao kaznu za neposluh međunarodnopravnoj normi, primijenjenu od strane međunarodne zajednice,<sup>26</sup> ili pak Brückove definicije međunarodnopravne sankcije kao (punitivne) reakcije međunarodne zajednice protiv svog člana koji krši pravila koja uređuju odnose u toj zajednici,<sup>27</sup> uočiti ćemo kontinuitet u nastojanjima k definiranju međunarodnopravne sankcije parametrima prava. Na tragu tih nastojanja i mnoge suvremene definicije određuju međunarodnopravnu sankciju. Tako, primjerice, Doxey međunarodnopravnu sankciju definira kao “kaznu zapriječenu ili nametnutu kao posljedicu nepoštovanja međunarodnopravne obveze” od strane njome pogođenog subjekta - objekta te sankcije.<sup>28</sup> Unatoč decentraliziranosti međunarodnopravnog sustava, pa stoga nužno i njegova sustava sankcija, međunarodnopravne sankcije, dodaje Doxey, uvijek su mjere upravljene protiv prekršitelja međunarodnopravne norme s ciljem zaštite njezine efikasnosti kao, uostalom i integriteta međunarodnopravnog sustava uopće.<sup>29</sup> Međunarodnopravna sankcija biva, tako, shvaćena kao “akcija” s ciljem kažnjavanja, odnosno općenito osiguranja izvršenja međunarodnopravne norme kroz povredu inače zaštićenog međunarodnog subjektivnog prava prekršitelja - objekta sankcije.<sup>30</sup> Pa ipak, dok neki autori međunarodnopravnu sankciju određuju prvenstveno u korelaciji s deliktom,<sup>31</sup> drugi naglasak stavljaju na

<sup>25</sup> Grotius, H., *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres, in quibus Jus Naturae & Gentium, item Juris Publici praecipua explicantur*, sv. I, Buffalo, New York, William S. Hein & Co., Inc., 1995, str. 314.

<sup>26</sup> Royal Institute of International Affairs, *International Sanctions*, London, New York, Toronto, Oxford University Press, 1938, str. 16.

<sup>27</sup> Brück, O., *Les sanctions en droit international public*, Paris, A. Pedone, 1933, str. 229.

<sup>28</sup> Doxey, M.P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, Basingstoke, Macmillan Press, 1987, str. 4.

<sup>29</sup> Vidi Doxey, *op. cit.* (bilj 23), str. 54.

<sup>30</sup> Vidi A/CN.4/SER.A/1979/Add.1(Part 1), *Yearbook of the International Law Commission*, sv. II, dio 1, 1979, str. 39.

<sup>31</sup> Tako, primjerice, Hailbronner sankcije međunarodnog prava određuje kao “nužan pravni instrument protiv agresije i kršenja temeljnih načela međunarodnog javnog prava”; Hailbronner, K., *Sanctions and Third Parties and the Concept of International Public Order*, *Archiv des Völkerrechts*, sv. 30, 1992, str. 2.



njezinu svrhu - bilo opću, kao primjerice zaštitu vrijednosti međunarodne zajednice,<sup>32</sup> očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti odnosno integriteta međunarodnog pravnog sustava uopće,<sup>33</sup> ili pak posebnu - uglavnom preventivnu (katkad uključujući i obustavu vršenja delikta)<sup>34</sup>, te, naravno, punitivnu svrhu.<sup>35</sup> Combacau, na primjer, bit sankcije određuje upravo njezinom punitivnom svrhom - "idejom kažnjavanja i povrede redovito zaštićenog subjektivnog prava objekta sankcije."<sup>36</sup> Slično međunarodnopravnu sankciju određuje i Doxey, definirajući je kao "negativnu mjeru upravljenu na vršenje utjecaja na ponašanje svog objekta kroz zastrašivanje i kažnjavanje."<sup>37</sup>

Neki autori, međutim, u svojim definicijama međunarodnopravne sankcije naglasak stavljaju na objekt sankcije, ili pak na njezin (neposredni) "subjekt". Tako Galtung definira međunarodnopravnu sankciju kao "akciju poduzetu od strane jednog ili više međunarodnih aktera ('subjekata sankcije') protiv jednog ili više drugih međunarodnopravnih aktera ('objekata sankcije'), sa svrhom kažnjavanja ovih posljednjih, ali i prisile na poštovanje određene međunarodnopravne norme."<sup>38</sup> Ipak, među tim autorima ne postoji uvijek jedinstveno shvaćanje o nosiocu uloge objekta, a posebice subjekta međunarodnopravne sankcije. Tako, primjerice, Fox međunarodnopravnu sankciju određuje kao "mjeru koju poduzima država prema drugoj državi koja je povrijedila svoju međunarodnopravnu obvezu."<sup>39</sup> Slično međunarodnopravnu sankciju definira i Nakatani shvaćajući

<sup>32</sup> Tako npr. Doxey, *op. cit.* (bilj. 28), str. 90.

<sup>33</sup> Tako npr. Aćimović, *op. cit.* (bilj. 22), str. 42.

<sup>34</sup> Tako, primjerice, Valki sankciju međunarodnog prava određuje ponajprije njezinom svrhom da prinudi svog objekta - prekršitelja međunarodnopravne norme, da svoje vladanje uskladi s njom; vidi: Valki, L., Does International Law Contain Sanction?, *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae*, sv. XXI, 1979, str. 257.

<sup>35</sup> Nossal, tako npr. međunarodnopravnu sankciju definira kao "oblik međunarodnog kažnjavanja"; Nossal, K.R., International sanctions as international punishment, *International Organizations*, sv. 43, br. 2, 1989, str. 303.

<sup>36</sup> Combacau, J., *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U.*, Paris, Editions A. Pedone, 1974, str. 2.

<sup>37</sup> Doxey, M., International Sanctions: A Framework for Analysis With Special Reference to the UN and Southern Africa, *International Organization*, sv. 26, br. 3, 1972, str. 528.

<sup>38</sup> Galtung, J., On the Effects of International Economic Sanctions with Examples from the Case of Rhodesia, *World Politics*, sv. 19, br. 3, 1967, str. 379.

<sup>39</sup> Fox, J.R., *Dictionary of International and Comparative Law*, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications Inc., 1997, str. 282.



je kao odgovor države na međunarodni delikt druge države - objekta takve sankcije.<sup>40</sup>

Neki autori, međutim, u ulozi subjekta međunarodnopravne sankcije vide jednu, ali i više država. U tom smislu npr. Joyner međunarodnopravnu sankciju definira kao prisilnu mjeru koju poduzima jedna ili više država s ciljem da uvjeri ili prisili drugu državu da prekine s kršenjem međunarodnopravne norme.<sup>41</sup> S druge pak strane, neki autori međunarodnopravnu sankciju doživljavaju isključivo kao mjeru koju poduzima međunarodna organizacija kao odgovor na delikt neke države, imajući pritom u vidu prvenstveno takve mjere poduzete od strane Ujedinjenih naroda radi zaštite međunarodnog mira i sigurnosti.<sup>42</sup> Međunarodnopravna sankcija našla se tako i s obzirom na element svog objekta i subjekta ponovo u središtu posve suprotstavljenih stajališta u međunarodnopravnoj doktrini. Dok je dio autora promatra kao isključivo unilateralni odgovor na protupravnost,<sup>43</sup> drugi inzistiraju na njezinoj široj infrastrukturi, uvjetujući njezinu dopustivost postojanjem nepristranog foruma nadležnog da ustanovi postojanje delikta, kvalificira ga te u predviđenom postupku odredi sekundarnom međunarodnopravnom normom predviđenu sankciju.<sup>44</sup> Dodamo li izloženima, ionako toliko disharmoničnim shvaćanjima međunarodnopravne sankcije, i ona posve specifična poput, primjerice, Jansenova poimanja sankcije kao posljednjeg sredstva mirnog rješavanja međunarodnih sporova koje nastupa u slučaju prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti ako diplomatski putovi nisu dali rezultata,<sup>45</sup> postaje jasnijim zašto je međunarodnopravna sankcija, iako u

<sup>40</sup> Vidi Nakatani, K., Sanctions related to International Air Transport and International Law, *The Korean Journal of Air and Space Law*, sv. 8, 1996, str. 97.

<sup>41</sup> Joyner, Ch.C., Collective Sanctions as Peaceful Coercion: Lessons from the United Nations Experience, *Australian Year Book of International Law*, sv. 16, 1995, str. 242.

<sup>42</sup> Vidi npr. Dinh, N.Q., Daillier, P., Pellet, A., *Droit international public*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999, str. 914.

<sup>43</sup> Vidi Barnhoorn, L.A.N.M., Diplomatic Law and Unilateral Remedies, *Netherlands Yearbook of International Law*, sv. XXV, 1994, str. 41.

<sup>44</sup> Vidi Kamto, M., Europe intégrée et sanctions internationales: des Communautés européennes à l'Union européenne, *African Journal of International and Comparative Law*, sv. 7, 1995, str. 512.

<sup>45</sup> Jansen, J. F. R., UN Sanctions 1990-1995: Contemporary Issues in UN Sanctions Application, *Humanitäres Völkerrecht*, sv. 8, br. 4, 1995, str. 188.

središtu problema efikasnosti međunarodnog prava,<sup>46</sup> sve do danas jedno od njegovih najspornijih pitanja.<sup>47</sup>

Takva razilaženja glede određenja sankcije u međunarodnopravnoj doktrini mogli bismo doista nastaviti gotovo u nedogled. Ipak, čini nam se daleko svrhovitijim sagledati pojam sankcije u njezinu općeteorijskom značenju prvenstveno kroz prizmu specifičnosti međunarodnog prava kao horizontalnog, nehijerarhijskog, no ipak pravnog sustava.

Tako, Valki kao temeljnu razliku međunarodnopravne sankcije u odnosu prema sankciji unutrašnjeg pravnog sustava države ističe postojanje nad subjektima (pa tako i nad objektom sankcije) neke više vlasti - dakle, drugim riječima, ističe značaj hijerarhiziranosti, što je, uostalom, i bitan razlikovni element međunarodnopravnog u odnosu prema unutrašnjem pravnom sustavu države.<sup>48</sup> Središnji provedbeni mehanizam, nastavlja Valki, u međunarodnom je pravu nemoguć,<sup>49</sup> pa su njegove sankcije nužno lišene pravne određenosti svojstvene sankcijama unutrašnjih pravnih sustava država.<sup>50</sup> U međunarodnoj zajednici kao "društvu" iznimno slabe strukturiranosti pa i koherentnosti, smatra Kamto, određenje sankcije ne može poštovati iste kriterije kao u centraliziranom pravnom sustavu države. Strogi zahtjevi za njezinom pravnom određenošću i predvidivošću trebali bi, stoga, nužno biti prilagođeni prirodi horizontalnog, decentraliziranog međunarodnopravnog sustava.<sup>51</sup> Pa ipak, dodali bismo, uvažavanje specifičnosti pravne prirode međunarodnog prava, pa tako i njegovih sankcija, ne smije doseći krajnost koja bi ishodište toga prava u općem pojmu prava, a time i njegovu pravnu prirodu, dovela u pitanje.

Međunarodnopravna sankcija tako će nužno svoj značaj sankcije u općem pravnoteorijskom razumijevanju toga pojma dugovati podudarnosti vlastite strukture s onom sankcije općenito: njezin će razlog biti međunarodni delikt - povreda neke (primarne) međunarodnopravne norme, a veza s njegovim počiniteljem bit će jednako pripisivost te svakako odgovornost kao konačna

<sup>46</sup> Combacau, J., Sanctions, u: Bernhardt, R.(ur.), *Encyclopedia of Public International Law*, sv. 9, Amsterdam, New York, Oxford, Tokyo, North-Holland, 1986, str. 337.

<sup>47</sup> Usp. Brück, *op. cit.* (bilj. 27), str. 7.

<sup>48</sup> Vidi Valki, *op. cit.* (bilj. 34), str. 258.

<sup>49</sup> *Ibid.*, str. 270.

<sup>50</sup> *Ibid.*, str. 263.

<sup>51</sup> Vidi Kamto, *op. cit.* (bilj. 44), str. 512.

spona sankcije s njezinim objektom,<sup>52</sup> baš kao i u unutrašnjim pravnim sustavima država. No, neposredni primjenitelj međunarodnopravne sankcije bit će država, jednako kao i međunarodna organizacija ili pak bilo koji drugi subjekt međunarodnog prava, jer je u prirodi horizontalnih, nehijerarhijskih, dakle decentraliziranih normativnih sustava (poput moralnog sustava, baš kao i međunarodnog prava), nepostojanje neke više vlasti nadređene njegovim subjektima, čime i sankcija takvog sustava poprima nužno istu decentraliziranu prirodu s imanentnom "delegacijom sankcioniranja" s međunarodne zajednice (kao jedinoga središnjeg "organa" takvog normativnog sustava) na pojedini njegov subjekt. Pritom će, međutim, tzv. "privatnu pravdu", kao sinonim anarhije, od takvih decentraliziranih pravnih sustava ipak razlikovati faktor "nadzora" kao sposobnost odnosnog sustava da, makar i *ex post facto*, "sankcionira" mogući eksces u primjeni odnosne sankcije, posežući za vlastitom, ili barem za sekundarnom normom (a onda i sankcijom) drugog pravnog ili čak drugog normativnog sustava<sup>53</sup> - primjerice izričući moralnu osudu vlastitom subjektu koji je, primjenjujući međunarodnopravnom sekundarnom normom predviđenu reakciju, tj. sankciju pravnog sustava međunarodne zajednice - međunarodnog prava - prema njegovu subjektu povreditelju međunarodnopravne norme, prekorao granice odnosne sankcije utvrđene tom istom sekundarnom normom.

S druge pak strane, objektom međunarodnopravne sankcije u načelu će uvijek biti subjekt međunarodnopravnog sustava, jer povrijediti primarnu međunarodnopravnu normu može nužno samo njezin adresat, koji je po definiciji upravo nositelj prava i dužnosti koja mu odnosnom normom isti pravni sustav i nameće tvoreći ga time vlastitim subjektom.

Iz svega rečenog, ne čini nam se da međunarodnopravni sustav, unatoč specifičnostima svoje horizontalne, nehijerarhijske strukture, pokazuje bitne razlike u odnosu ne samo prema ostalim pravnim već ni u odnosu prema ostalim normativnim sustavima. On raspolaže primarnim normama koje nameću prava i obveze entitetima čije odnose uređuje, tvoreći ih time vlastitim subjektima kao nositeljima subjektivnih prava i dužnosti neposredno po tim istim primarnim normama. Nadalje, međunarodnopravni sustav raspolaže i vlastitim

<sup>52</sup> Vidi npr. Detter, I., *The International Legal Order*, Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney, Dartmouth, 1994, str. 548; Tunkin, G.I.(ur.), *International Law*, Moscow, Progress Publishers, 1986, str. 233; Hailbronner, *op. cit.* (bilj. 31), str. 3.

<sup>53</sup> Detaljnije o "prožimanju" normativnih sustava na razini sekundarnih normi vidi Lapaš, D., Uloga metajuridičkih sankcija u zaštiti međunarodnopravnih normi, *Pravni vjesnik*, sv. 21, br. 1-2, 2005, str. 197-211.

sekundarnim normama predviđajući njima sankcije kao vlastite reakcije na povredu odnosnih primarnih normi, sadržaj kojih obuhvaća u načelu upravo povredu onih subjektivnih prava povreditelja primarne norme koja mu isti - međunarodnopravni sustav - svojim primarnim normama inače jamči. Pritom, objektom sankcije javlja se nužno adresat spomenutih primarnih normi kao jedini sposoban povrijediti zahtjev njihove dispozicije, dok se neposrednim primjeniteljem međunarodnopravne sankcije, a to je doista (premda, čini nam se, više kvantitativna nego kvalitativna) specifičnost međunarodnopravnog sustava, može javiti ma koji njegov subjekt u ime međunarodne zajednice u cjelini, na temelju sekundarne norme njezina - međunarodnog prava, no podvrgnut istodobno njezinu prije spomenutom "nadzoru".

Dodamo li tomu i punitivnu svrhu kao, premda ne jedino, no izvjesno bitno obilježje sankcije u ma kojem normativnom, pa onda i međunarodnom pravnom sustavu, utemeljenost međunarodnopravne sankcije u općem pravu bit će nesumnjivo još više izražena.

Mogli bismo stoga, unatoč "nesavršenostima" koje, čini nam se, izdignemo li se na razinu opće teorije prava, izgledaju prije specifičnostima nego manjkavostima jednog normativnog sustava horizontalne strukture, ali i unatoč nemaloj konfuziji koja vlada u suvremenoj međunarodnopravnoj doktrini glede pojma "sankcije", sankciju pokušati definirati "parametrima" opće teorije prava.

Promatranu tako, međunarodnopravnu sankciju mogli bismo odrediti kao u osnovi punitivnu, *per se* protupravnu reakciju međunarodnopravnog sustava (međunarodne zajednice kao njegova središnjeg "organa") na delikt kao povredu primarne međunarodnopravne norme, sadržanu u povredi inače zaštićenog međunarodnog subjektivnog prava objekta te sankcije - predviđenu sekundarnom normom istoga pravnog sustava - a zbog počinjenoga odnosnog delikta.<sup>54</sup>

Pokušajmo sada, kroz prizmu iznesenih, uglavnom općeteorijskih postavki, sagledati pojam tzv. "prometnih sankcija" Ujedinjenih naroda, dakako, ponajprije u kontekstu pravnog sustava Ujedinjenih naroda kao pravnog "podsustava" općega međunarodnog prava.

---

<sup>54</sup> Vidi Lapaš, D., *Sankcija u međunarodnom pravu*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004, str. 47-48.

#### IV. PROMETNE SANKCIJE UJEDINJENIH NARODA

Premda u Paktu Lige naroda prometne sankcije nisu bile poimence spomenute, već su ulazile u sadržaj obveze “prekida svih odnosa” s državom prekršiteljicom Pakta, Povelja Ujedinjenih naroda u svom članku 41. prometnim sankcijama daje značajno mjesto. Ona ih, štoviše, i ne ostavlja (poput diplomatskih, pa i ekonomskih sankcija) na razini općenito formulirane obveze na prekid prometnih veza s državom-objektom sankcije, već posebice navodi njihove pojedine oblike. Povelja, tako, izdvaja potpuni ili djelomični prekid “željezničkih, pomorskih, zračnih, poštanskih, telegrafskih, radio i drugih sredstava veze.”<sup>55</sup> Uz navedene, doktrina i praksa razvile su ili razradile još čitav niz oblika prometnih sankcija u odnosu na koje se navedena formulacija iz Povelje, unatoč svojoj razmjernoj iscrpnosti, ipak doima tek općenitom. Tako, među prometne sankcije Doxey uvrštava i prekid turističkih veza s državom-objektom, uskratku viza njezinim državljanima te ograničavanje, suspenziju ili ukidanje povlastica vezanih uz zračni, pomorski ili kopneni promet na području države-subjekta tih sankcija.<sup>56</sup> Chandhoke prometnom sankcijom, uz navedene, smatra i zabranu brodovima “trećih” država da prevoze robu ili putnike pripadnosti državi-objektu sankcije.<sup>57</sup> Kao prometne sankcije navode se i potpuna ili djelomična zabrana putovanja u države-objekte sankcija ili iz njih,<sup>58</sup> zapljena brodova, zrakoplova i uopće vozila registriranih u odnosnoj državi,<sup>59</sup> zabrana ulaska ili čak izgon državljana te države (zbog npr. umiješanosti u terorizam)

<sup>55</sup> Vidi *supra*, bilj. 4. Tako je članak 16., stavak 1. Pakta Lige naroda predviđao: “Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux art. 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s’engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l’Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.” Tekst Pakta vidi u: La Pradelle, A. de, *La paix moderne*, Paris, Les éditions internationales, MCMXLVII, str. 225-233.

<sup>56</sup> Vidi Doxey, *op. cit.* (bilj. 28), str. 11.

<sup>57</sup> Vidi Chandhoke, *op. cit.* (bilj. 21), str. 11.

<sup>58</sup> Vidi Joyner, *op. cit.* (bilj. 41), str. 253.

<sup>59</sup> Vidi Scharf, M. P., Dorosin, J. L., Interpreting UN Sanctions: The Ruling and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee, *Brooklyn Journal of International Law*, sv. XIX, br. 3, 1993, str. 816-817.

ili pak već prije spomenuto nepriznavanje vrijednosti zrakoplovnih isprava.<sup>60</sup> Neke "sankcije", poput primjerice ovih posljednjih, ali i nekih drugih, poput npr. embarga na zrakoplove i zrakoplovne dijelove,<sup>61</sup> teško je, naime, posve precizno klasificirati u isključivo jednu vrstu "međunarodnopravnih sankcija" jer bi, promatrane prema različitim kriterijima, opravdano mogle ući među dvije ili čak više njihovih vrsta, no ipak smo skloniji, primjerice, spomenuti embargo, bez obzira na konačnu namjenu robe na koju se odnosi, svrstati prije među ekonomske nego među prometne sankcije.

Primjena prometnih sankcija u praksi je razmjerno česta. Premda ih Liga naroda nikada nije primijenila, Ujedinjeni su narodi, posebice u posljednjem desetljeću, često posezali za prometnim sankcijama primjenjujući ih bilo samostalno, ili barem ravnopravno s drugim izrečenim vrstama sankcija, ili pak tek kao podršku svojim drugim, primjerice ekonomskim sankcijama. Tako je npr. Vijeće sigurnosti u svojoj rezoluciji S/748(1992) nametnulo Libiji, uz neke diplomatske, pa i ekonomske, i čitav niz prometnih sankcija poput obveze državama članicama Ujedinjenih naroda da zrakoplovima čije su polazište ili odredište libijske zračne luke ne dopuste polijetanje, prelijetanje ili slijetanje na svom području (para. 4 a),<sup>62</sup> obveze na zatvaranje uredâ na svom području libijske zrakoplovne tvrtke Libyan Arab Airlines (para. 6 b), kao i obveze da na svoje područje ne dopuste ulazak libijskih državljana osumnjičenih za umiješanost u terorizam ili da ih s njega izgnaju (para. 6. c).

S druge pak strane, Vijeće sigurnosti je npr. svojom rezolucijom S/670(1990) odredilo Iraku prometne sankcije u smislu obveze država članica da na svom području ne dopuste polijetanje bilo kojeg zrakoplova prema Iraku, koji bi mogao kršiti Iraku prije (npr. rezolucijom S/661(1990)) nametnute ekonomske sankcije. Prometne sankcije u takvom se slučaju zapravo više približavaju tek sredstvu provedbe ekonomskih sankcija.

Ipak, praksa prometnih sankcija Ujedinjenih naroda poznaje i određene, primjerice humanitarne pa i druge olakšice. Tako npr. spomenuta rezolucija Vijeća sigurnosti S/748(1992) od sankcija Libiji vezanih uz zračni promet izuzima letove s humanitarnom svrhom (para. 4 a).

<sup>60</sup> Vidi Nakatani, *op. cit.* (bilj. 40), str. 101, 103, 105 te 116.

<sup>61</sup> Vidi *ibid.*, str. 116. Takvu je sankciju Vijeće sigurnosti nametnulo Libiji svojim rezolucijama S/748(1992), para. 4 b) te S/883(1993), para. 6. d).

<sup>62</sup> Sankciju istog sadržaja Vijeće sigurnosti odredilo je svojom rezolucijom S/670(1990) prema Iraku, kao i rezolucijom S/757(1992) prema Saveznoj Republici Jugoslaviji.

U kontekstu primjene prometnih sankcija mogli bismo spomenuti i prekid zračnog prometa kao i turističkih veza zemalja Commonwealtha s Južnom Afrikom 1977. godine<sup>63</sup> ili pak prometne sankcije vezane uz zračni promet predviđene već spomenutom Bonskom deklaracijom iz 1978., poput npr. potpunog prekida zračnog prometa s državom koja odbija izručiti ili sama suditi osobama osumnjičenima za otmicu zrakoplova,<sup>64</sup> kao uostalom i druge primjere prometnih sankcija u međunarodnoj praksi, no daleko zanimljivijim, a u kontekstu ovog rada i nesumnjivo važnijim, čini se sagledati njihovu pravnu prirodu.

Donekle slično znanstvenim, kulturnim i sportskim sankcijama, a još više ekonomskim sankcijama, prometne su sankcije, premda na međunarodnopravnoj razini obveza države, u svojoj primjeni uglavnom jednako prepuštene subjektima "privatnog sektora" unutar pravnih sustava odnosnih država. Osim toga i na strani njihova objekta u pravilu se tek formalno pojavljuje država, dok njima stvarno bivaju pogođene zrakoplovne tvrtke, brodari, uopće prijevoznici, pa konačno i pojedinci. Pojedinci, međutim, premda rijetko, znaju se katkad pojaviti i kao neposredni objekti takvih međunarodnopravnih sankcija, kao, primjerice, rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda S/1132(1997) u slučaju sankcija Sierra Leone. Tom je rezolucijom državama članicama naloženo da zabrane ulazak ili prijelaz preko svog područja članovima vojne hunte kao i odraslim članovima njihovih obitelji.

Tako, zapravo s obje strane, prometne sankcije, baš kao i znanstvene, kulturne i sportske, svoju stvarnu primjenu imaju najčešće tek između subjekata "privatnog sektora" podvrgnutih pravnim sustavima država - formalnih subjekata i objekata tih sankcija. Pored toga, prometne sankcije sa znanstvenim, kulturnim i sportskim, no sada i s diplomatskim sankcijama dijele značaj *per se* dopuštenosti svoga sadržaja, naravno, promatrano i ovdje s razine općega međunarodnog prava. Na toj razini, naime, spomenuli smo prije, ne postoji niti jedno pravilo koje bi za državu stvaralo obvezu održavanja prometnih veza ma u kojem obliku s drugom državom, pa je stoga i njihov prekid, premda uglavnom neprijazan interesima države-objekta takvih mjera, zapravo subjektivno pravo njihova subjekta, a ne povreda subjektivnog prava njihova objekta. Iz tog razlo-

<sup>63</sup> Vidi Doxey, *op. cit.* (bilj. 28), str. 52.

<sup>64</sup> Detaljnije vidi Fingerman, M.E., Skyjacking and the Bonn Declaration of 1978: Sanctions Applicable to Recalcitrant Nations, *California Western International Law Journal*, sv. 10, 1980, str. 139.



ga pod pojam “prometnih sankcija” ne spada aktivno sprječavanje prometnih veza države-objekta, poput primjerice blokade (koju, uostalom, i sama Povelja Ujedinjenih naroda odvaja od prometnih - ali i ekonomskih - sankcija iz članka 41., smještajući je među mjere s prijetnjom ili upotrebom sile sadržane u članku 42.),<sup>65</sup> ili pak, zamislimo, sprječavanje neškodljivog prolaska brodova države-objekta teritorijalnim morem države-subjekta sankcija, sprječavanje plovidbe (ili prelijetanja) otvorenim morem i sl.

Prometne sankcije (baš kao i diplomatske i znanstvene, kulturne i sportske)<sup>66</sup> smjeraju na izolaciju svog objekta, no, povređujući mu time tek njegov pravno nezaštićeni interes, a nikako njegovo međunarodno subjektivno pravo. One, stoga, također sa sankcijom mogu dijeliti i punitivnu svrhu (naravno, ne poduzima li ih njihov subjekt tek kao “policijske mjere” s ciljem odvrćanja njihova objekta od nepoželjnog ponašanja),<sup>67</sup> no, samo povredom interesa, ali ne i prava svog objekta. Prometne će sankcije, tako, ovisno o tome javljaju li se kao reakcija na međunarodni delikt svoga objekta, ili tek na njegov, interesima njihova subjekta neprijazan, no međunarodnim pravom ipak dopušten čin, biti kvaziretorzije<sup>68</sup> te će tada, kao i sankcije, štititi integritet međunarodnog sustava, ili će pak u drugom slučaju biti samo puke retorzije upravljene tek na zaštitu interesa, ali ne i prava svoga subjekta. Prometne sankcije, tako, čak ni kada štite međunarodnu pravnu normu, nisu sankcije u užem smislu. Njihova će efikasnost, međutim, premda praćena sličnim moralnim dvojabama poput onih vezanih uz znanstvene, kulturne i sportske sankcije, biti, doduše, baš kao i kod sankcije, teorijski razmjerna značaju njima povrijeđenog interesa za vladu države-njihova formalnog objekta, no u praksi u pravilu ni približno dostatna da samostalno ostvari njihovu opću svrhu - zaštitu povrijeđene primarne međunarodnopravne norme. Iz tog razloga prometne sankcije također često bivaju praćene drugim, ponajprije ekonomskim sankcijama.

<sup>65</sup> Vidi *supra*, bilj. 4.

<sup>66</sup> Detaljnije o pravnoj prirodi tih sankcija vidi Lapaš, *op. cit.* (bilj. 54), str. 277-283.

<sup>67</sup> Punitivnu svrhu prometnih sankcija izrijekom spominju npr. Nakatani i Chandhoke; vidi Nakatani, *op. cit.* (bilj. 40), str. 114; Chandhoke, *op. cit.* (bilj. 21), str. 11. Pojam tzv. “policijskih mjera” (*mesures de police*) kao reakcije pravnog sustava prema počinitelju (ili bolje vršitelju) delikta isključivo s ciljem ostvarenja obustave njegova daljnjeg nedopuštenog djelovanja susrećemo u međunarodnoj doktrini već 30-ih godina prošlog stoljeća; vidi Scelle, G., *Le rôle et le risque des sanctions*, u: Mestre, A., Le Fur, L., Scelle, G., *Les sanctions internationales - trois opinions de juristes*, Paris, Paul Hartman, 1936, str. 42.

<sup>68</sup> O pojmu “kvaziretorzije” detaljnije vidi Lapaš, *op. cit.* (bilj. 54), str. 184-187.

S druge pak strane, spomenute moralne dvojbe vezane uz primjenu prometnih sankcija uglavnom, kao i kod znanstvenih, kulturnih i sportskih sankcija, proizlaze iz specifičnosti odnosnih sankcija glede pripadnosti njihovih neposrednih objekata, pa i subjekata - primjenitelja tzv. "privatnom sektoru" kojeg uloga u primjeni tih sankcija uglavnom proizlazi tek iz njihove pripadnosti državi koja je formalno njihov objekt, ili se pak nalazi u ulozi njihova subjekta - primjerice obvezana na njihovu primjenu na osnovi članstva u Ujedinjenim narodima kad je riječ o sankcijama te organizacije. Emancipacija pojedinca, pa i nekih drugih osoba "privatnog sektora" posljednjih je desetljeća ove dovela "na prag", ako ne već i u krug subjekata međunarodnog prava. Ostaje, stoga, u najmanju ruku nedosljedno s aspekta međunarodnopravne doktrine (a još više prakse) u kontekstu primjene međunarodnopravnih - ovdje ponajprije prometnih sankcija Ujedinjenih naroda u smislu članka 41. Povelje - promatrati odnosne subjekte ponovo tek kao puke "podanike" države njihove pripadnosti. Osim što najčešće subjekti "privatnog sektora" i nisu objektivno u mogućnosti čak niti utjecati na politiku svoje države koja je dovela do primjene tih sankcija (budući da su u praksi države pogođene sankcijama Ujedinjenih naroda nerijetko bile upravo one s vrlo upitnim demokratskim standardima), čime neposrednim objektom prometnih sankcija tako postaje subjekt u pogledu kojeg ne postoji pripisivost počinjenom međunarodnom deliktu. Nadalje, upitnim postaje i poštovanje nekih od temeljnih ljudskih prava<sup>69</sup> uslijed takvoga "promašenog" sankcioniranja, baš kao i njegova svrhovitost, jer ono dovodi u stvarnosti tek do produbljivanja međunarodne izolacije pravnih, ali i fizičkih osoba "pogrešne" državne pripadnosti, što ih u praksi zapravo samo izlaže propagandi političke "elite" koja je svojim djelovanjem odnosnu državu i dovela u takav nepovoljan međunarodni položaj. Kao jedna od nepovoljnih posljedica - nuzefekata takvih međunarodnih sankcija nerijetko se javlja i tzv. fenomen *rally-around-the-flag*,<sup>70</sup> tj. svojevrsna homogenizacija stanovništva oko vlasti upravo odgovorne za primjenu tih sankcija, posebice budu li sankcije međunarodne zajednice doista doživljene, uslijed ranije spomenute pogrešne "adresiranosti", kao nepravedne.

<sup>69</sup> Spomenimo u tom kontekstu, primjerice, odredbu članka 2., stavka 2. Protokola br. 4. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja predviđa: "Svatko je slobodan napustiti bilo koju zemlju, uključujući i svoju vlastitu." Za tekst Protokola vidi Lapaš, Šošić, (ur.), *op. cit.* (bilj. 1), str. 436-438.

<sup>70</sup> Vidi npr. Damrosch, L. F., *Enforcing International Law Through Non-Forcible Measures*, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, sv. 269, 1997, str. 129.

Iz svega rečenog, sasvim je jasno da prometne sankcije svojom specifičnošću - usmjerenošću na subjekte tzv. "privatnog sektora", ali i svojim sadržajem neposredno pogađaju jedno od temeljnih prava države - svoga formalnog objekta sprječavajući održavanje prometnih veza s njom čak i državama koje bi inače s državom objektom takve veze održavale. Prometne sankcije tako stavljaju međunarodno pravo pred nemale, kako teorijske, tako i posve praktične probleme.

## V. ZAKLJUČAK

Kako, na kraju, spojiti opisane međunarodne prometne sankcije s pravom na međunarodni saobraćaj kao jednim od temeljnih prava države? Jesu li one doista negacija toga subjektivnog prava, ili kao "negacija negacije", naprotiv, tek njegova potvrda? Izložena priroda toga prava uvelike olakšava odgovor na postavljeno pitanje. U izostanku tzv. "pozitivnog sadržaja" prava države na međunarodni saobraćaj, prometne sankcije neće zaslužiti značaj sankcije u općeteorijskom značenju toga pojma. Naime, nepostojanje i inače na razini općega međunarodnog prava obveze na bilo kakav međunarodni saobraćaj (održavanje gospodarskih, diplomatskih, kao i prometnih veza) od strane trećih država u odnosu prema državi pogođenoj tim sankcijama nesumnjivo im ukida značaj *per se* protupravnosti uklanjajući im time jedno od temeljnih obilježja sankcije.

Pritom, međutim, kao da ipak ostaje jedna teorijska nedoumica: ograničivši već u uvodu ovoga rada sadržaj prava države na međunarodni saobraćaj kao jednoga od njezinih temeljnih prava tek na tzv. "negativan sadržaj", tj. dužnost ostalih država (ili pak drugih međunarodnopravnih subjekata) da državi-objektu prometnih sankcija ne sprječavaju takav saobraćaj s onim međunarodnopravnim subjektima koji s njom takav saobraćaj *žele* ostvarivati, ne čini se ispravnim posve isključiti *per se* protupravnost sadržaja tih mjera kao bitan razlikovni element prema sankciji u njezinu općem pravnoteorijskom značenju. Naime, čini se da prometne sankcije svojim sadržajem zapravo upravo povređuju taj "preostali" "negativni sadržaj" prava države na međunarodni saobraćaj, jer, primjerice, Ujedinjeni narodi takvim svojim mjerama upravo sprječavaju ostvarivanje međunarodnog saobraćaja svojim državama članicama koje bi inače možda *željele* takav saobraćaj ostvarivati s državom-objektom tih mjera. No, takav pristup u samom je svom polazištu pogrešan jer prividno implicira suprotstavljenost

između “željeti” i “smjeti” na strani subjekta kako međunarodnog pravnog, tako i svakog pravnog (pa i uopće normativnog) sustava. Naime, upravo suprotno tomu, pravno dopustivo “*htijenje*” zapravo jest pravna “*moгуćnost*”, pa stoga pravno “*željeti*” (ili bolje, “*željeti*” u okviru prava) znači “*smjeti*”. Tako, država koja primjenjuje prometne sankcije, primjenjuje ih na temelju sekundarne norme danog pravnog sustava (primjerice, prava Ujedinjenih naroda) te bi prekid prometnih veza s državom-objektom tih sankcija tek za nju imao značaj *per se* protupravnosti jer ne smije ostvarivati takve veze s nekom drugom državom, no sa stajališta te druge države-objekta tih sankcija, njihov sadržaj nije *per se* protupravan jer država pogođena tim sankcijama ionako nema subjektivno pravo tražiti ni od koga da s njome održava ma kakav međunarodni saobraćaj. Države članice Ujedinjenih naroda, ili bolje adresati sekundarne norme (članka 41. Povelje) koja predviđa takve prometne sankcije, ne smiju povrijediti zahtjev njezine dispozicije, pa stoga neće održavati prometne veze s državom pogođenom tim sankcijama. Time će za državu-objekt prometnih sankcija između “*nehtijenja*” i “*nemogućnosti*” na strani tih država nestati pravne razlike. Tako, prometne sankcije s aspekta njihova objekta nikada neće imati *per se* protupravan sadržaj u nepostojanju njima povredivog njegova subjektivnog međunarodnog prava da subjekt tih sankcija s njime održava prometne veze, kao uostalom ni bilo kakav međunarodni saobraćaj. Stoga, čak i ako se javljaju sa svrhom zaštite povrijeđene međunarodnopravne norme - dakle, kao reakcija na protupravni čin države njihova objekta - takve mjere ipak neće zaslužiti značaj sankcije u pravnoteorijskom smislu, jer svojim sadržajem same ne povređuju niti jedno, na primarnoj normi općega međunarodnog prava utemeljeno subjektivno pravo države - njihova objekta; već tek države-subjekta tih mjera, što je za njihovu pravnu kvalifikaciju ovdje irelevantno.

Naprotiv, temelji li se u nekom konkretnom slučaju obveza na takav međunarodni saobraćaj s odnosnom državom na izvoru partikularnog međunarodnog prava s djelovanjem tek *inter partes* (primjerice na nekom međunarodnom ugovoru), takva će mjera svoje mjesto tada opravdanije naći među “sankcijama suspenzije ili raskida međunarodnih ugovora” bez obzira na sam sadržaj takvih ugovora.<sup>71</sup>

Prometne će sankcije Ujedinjenih naroda, stoga, imati značaj protupravnih mjera tek budu li priječile međunarodni saobraćaj trećoj, zamislimo državi nečlanici Organizacije s državom - objektom tih sankcija. No, tada će protu-

---

<sup>71</sup> Detaljnije vidi Lapaš, *op. cit.* (bilj. 54), str. 361-365.

pravnost spomenutih mjera biti otklonjena tek postojanjem sekundarne norme na razini općega međunarodnog prava koja će njihovu *per se* protupravnu sadržaju dati značaj reakcije međunarodnog sustava na protupravnost. Međutim, ni tada one neće svojim sadržajem povređivati subjektivno pravo države-svog objekta na zahtjev za ostvarenjem međunarodnog saobraćaja s njom jer takvo pravo upravo na razini općega međunarodnog prava ne postoji, već će takva sekundarna norma tek *per se* protupravnost takva zahtjeva Organizacije prema trećim državama pretvoriti u njihovu obvezu na razini općega međunarodnog sustava.

S druge pak strane, nimalo lakšim ne čini se ni pitanje stvarne, neposredne pogođenosti tim mjerama spomenutih subjekata tzv. "privatnog sektora" - pravnih i fizičkih osoba državne pripadnosti državi - objektu takvih prometnih sankcija. Naime, sveobuhvatne prometne sankcije svojim su sadržajem često indiskriminatorne pa izravna pogođenost subjekata "privatnog sektora" tim sankcijama uglavnom bitno nadilazi tek neželjene, tzv. "uzgredne štete" kao puke nuzefekte njihove primjene.

Pa ipak, treba priznati, prometne sankcije - čak i ako ne zaslužuju značaj sankcije u općem pravnoteorijskom smislu, ipak mogu biti sposobne barem dijelom zaštititi povrijeđenu međunarodnopravnu normu javljajući se kao, premda prema njihovu objektu *per se* dopuštena, reakcija, primjerice Ujedinjenih naroda prema državi povrediteljici te norme.

Prometne bi sankcije, stoga, svoju budućnost trebale vidjeti, poput ekonomskih sankcija, u ciljanom "odabiru" njima neposredno pogođenih osoba kao doista odgovornih za počinjeni međunarodnopravni delikt države - formalnog objekta tih sankcija, pogađajući, poput ekonomskih, tzv. "mudrih sankcija" (*smart sanctions*) ciljano upravo odgovornu političku "elitu" odnosno države-objekta.

Iako neki od prije spomenutih primjera iz prakse Ujedinjenih naroda, čini se, govore u prilog takvom razvoju, istinski pomak u smislu kvalitetnijih, a onda i očekivano efikasnijih sankcija pravnog sustava te svjetske organizacije, mislimo, uslijedit će tek s razvojem njihove određenije pravne "infrastrukture", no u tom cilju, čini se, politička bi "mudrost" međunarodne zajednice ipak trebala barem donekle ustupiti mjesto pravnoj stručnosti.

## Summary

Davorin Lapaš \*

**THE RIGHT TO INTERNATIONAL TRAFFIC  
AND UN TRAFFIC SANCTIONS: THE NEGATION  
OF A FUNDAMENTAL RIGHT OF A STATE?**

*The issue of sanctions and their legal nature is one of the most controversial issues in contemporary international law as a normative system with a so-called “horizontal structure”, over whose subjects there is, in principle, no higher authority.*

*Traffic sanctions are even more specific because, by their content (interruption of traffic connections with the affected country), they do not violate the country’s subjective international law. Namely, the maintenance of traffic connections, like any other type of international communication in international law, depends on the will of the states desiring to maintain such traffic with other countries.*

*A question remains, however, about the extent to which these traffic sanctions encroach upon the subjective right of “third” countries to maintain international traffic with the affected country (e.g. UN traffic sanctions).*

*In addition, there is a question of the justification of the transfer of the real application of the content of these sanctions to the relations among the entities of the so-called “private sector” - natural or legal persons belonging to the state-object or to the state-subject of these sanctions. The very content of these sanctions is necessarily directed at the very relations of such private legal subjects. Therefore, it seems that in the case of traffic sanctions, as in the case of economic sanctions, their precise orientation towards the political elite of the state-object of such measures (being directly liable for the violation of international law) would, instead of overall sanctions, significantly contribute not only to their efficiency but also to the legitimacy and morality of their application.*

*Key words: international transport sanctions, the United Nations, fundamental rights of states*

---

\* Davorin Lapaš, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

